



“Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial”



Luciana Mercedes Giroto. Abogada (UNLP). Master en Desarrollo Económico de América Latina (Universidad Internacional de Andalucía- España). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Experta en Gestión Pública, Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.



Gustavo Horacio Marin. Médico. Doctor en Medicina. Magister en Salud Pública (UNLP). Magister en Economía y Organizaciones de Salud (UNLP). Especialista en Medicina Interna (UBA). Postgrado en Líderes de Salud Internacional (OPS). Especialista en Gestión Pública (UNTREF). Especialista en Docencia Universitaria (UNLP). Docente Universitario (UNLP). Experto en Gestión Pública. Subsecretaría para la Modernización del Estado. Provincia de Buenos Aires.

Un análisis de las capacidades estatales para mejorar la Gestión Pública Provincial

El Estado gestiona los recursos de la Sociedad para dotarlos de un capital simbólico con el cual procurará lograr el bien común para la población que habita en el territorio. Esta tarea es cumplida a partir de las instituciones y organismos que conforman el Estado, las cuales asumen funciones y desarrollan sus capacidades para satisfacer las demandas ciudadanas.

Por lo tanto, cuando se habla de capacidades estatales nos referiremos a la sumatoria de las capacidades presentes en los distintos organismos que conforman el Estado. En particular, haremos hincapié en la situación sobre la temática en la provincia de Buenos Aires.

El presente trabajo tiene entre sus objetivos, determinar qué se entiende por capacidades estatales y cuáles son sus atributos y su relación con la mejora de la Gestión Pública. Asimismo, se identificarán pautas para medir y fortalecer dichas capacidades por medio de una posible intervención y se establecerán lineamientos para evaluar este fortalecimiento luego de la acción (plan, programa, proyecto) que se realice.

Para ello se propone el siguiente esquema: definición de la capacidad estatal y de sus atributos, señalando ejemplos situados en la provincia de Buenos Aires; diagnóstico de las capacidades estatales, en su medición y análisis y, finalmente, establecer consideraciones para intervenciones tendientes a desarrollar un Plan de fortalecimiento organizacional.

1. Definición, atributos y diagnóstico de las capacidades estatales

Los integrantes de la sociedad relegan algunas de sus facultades individuales en el Estado, en pos de convivir en armonía con la comunidad. A cambio, los ciudadanos demandan del Estado el mantenimiento del orden social y político-institucional, la gestión de una economía que les permita satisfacer sus necesidades, la organización de un sistema de protección social que reduzca las inequidades existentes y un posicionamiento del país dentro del sistema político y económico internacional que garantice la defensa de los intereses colectivos (Repetto, 2004).

Los gobiernos, encargados de administrar temporalmente al Estado, establecen políticas públicas para direccionar las demandas de la sociedad y proponer soluciones a sus problemáticas, las que son llevadas a cabo a través de las instituciones estatales. Por lo tanto, medir la aptitud con la que los agentes que integran dichas instituciones cumplen con sus funciones permitiría reflejar, en parte, las capacidades estatales globales de las mismas.

En particular, en una provincia tan vasta y heterogénea como Buenos Aires, es

fundamental conocer y fortalecer las capacidades estatales para determinar en qué medida se satisfacen las necesidades de los ciudadanos. Sobre todo teniendo en cuenta la desigual distribución de la población y las diferentes realidades de cada uno de los 135 municipios que la conforman.

Para ello, debemos en primer lugar estudiar cómo algunos autores han definido el concepto de capacidad estatal y con qué atributos la caracterizaron. Por su parte, este concepto es útil tanto para describir situaciones al interior del Estado, como para explicar fenómenos referidos a las relaciones Estado-sociedad y al ejercicio del poder por parte de los actores públicos estatales (Bernazza y Longo, 2014).

1.1. Definición de capacidad estatal

En principio destacamos que existen varias definiciones, algunas hacen referencia a un nivel de análisis institucional y otras a un nivel de análisis de actores.

La capacidad estatal puede ser entendida como la respuesta estatal a los problemas públicos utilizando las políticas públicas y las acciones para alcanzar los máximos niveles del valor social (Repetto, 2003; Abal Medina y Cao, 2012). También se hace referencia a la habilidad con la que los agentes de los organismos públicos desempeñan sus tareas con eficacia, eficiencia, coordinación, flexibilidad, innovación y calidad (Hildebrand y Grindle, 1997; citado en Alonso, 2001).

Aunque pueda parecer una definición muy instrumental, explorar y analizar dichas habilidades ligadas a los aspectos administrativos permitirá ponderar las capacidades estatales presentes en una institución pública y, por carácter transitivo, la capacidad global del Estado para cumplir con el papel que se espera del mismo, además de incluir los atributos que serán tenidos en cuenta para su análisis.

Teniendo en cuenta que las entidades públicas tienen objetivos institucionales, su cumplimiento las hará más eficaces; optimizar sus recursos y transparentarlos a través de una rendición de cuentas las hará más eficientes; encausar sus acciones en consonancia con los objetivos propuestos, las hará más legítimas; y enfocar los fines institucionales a las necesidades y demandas de la población les dará más valor social (Repetto, 2010).

Si bien los objetivos le dan direccionalidad a las decisiones y acciones de las instituciones públicas, son las capacidades de los organismos y de sus integrantes las que permiten lograr la dirección elegida. Pero considerando que a las organizaciones públicas las atraviesan intereses y conflictos, y que son la arena política en la que se dirimen las pujas de poder, debe tenerse en cuenta dentro de las capacidades estatales no sólo a los atributos administrativos con los que cuenta una institución, sino también las habilidades políticas que desarrolle su burocracia y los líderes que la conducen. Según esta lógica las capacidades estatales pueden

dividirse en administrativas y políticas (Repetto, 2004):

- Capacidad administrativa: se limita al aparato organizacional y al desempeño de sus cuadros técnico-burocráticos frente a las demandas de los grupos de poder, del propio sistema público y de la ciudadanía. Es en definitiva, la coherencia interna con la cual el propio aparato estatal instrumenta el accionar de los recursos humanos con que cuenta, para el logro de los objetivos institucionales; y los méritos de esos equipos burocráticos para exponer sus virtudes organizativas y de procedimiento en pos del logro de las metas trazadas por la institución (Repetto, 2004).

Existen elementos informales inherentes a la instituciones, que por ser potencialmente negativos (corrupción, fraude, o ineficiencia) o positivos (creatividad, adaptación, innovación), pueden influir en las capacidades administrativas del organismo (Burki y Perry, 1998). Ambos elementos deben ser detectados en el ámbito de las instituciones que conforman la administración pública provincial.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, es importante analizar: el funcionamiento de los organismos que la componen (ministerios, secretarías, organismos descentralizados y de la Constitución), el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales (establecidos por ejemplo en la Ley de Ministerios N° 13.757⁴⁹), sus respectivas estructuras, los productos y servicios que brindan, los procesos para implementarlos y los puestos de trabajo, así como sus perfiles de competencia.

Si bien el aspecto administrativo tiene un papel preponderante en las capacidades estatales, no es lo único a tener en cuenta para analizarlas. El espacio de las políticas públicas se basa en las relaciones marcadas por el entrecruzamiento entre organismos del propio Estado o bien entre el Estado y la Sociedad, aspectos que involucran la esfera política.

Por esta razón, la construcción de las capacidades desde la óptica institucional para llevar adelante la gestión pública, no puede estar desvinculada de la esfera política y la capacidad institucional debe analizarse según ese contexto. En este sentido, teniendo en consideración la característica federal de nuestro país, es conveniente analizar la relación y articulación de la provincia con el gobierno nacional y con los gobiernos municipales (verticalidad) así como la relación del poder ejecutivo con los otros dos poderes (horizontalidad).

⁴⁹ <http://www.gob.gba.gov.ar/legislacion/legislacion/l-13757.html>. Fecha de consulta: 29/05/2015.

- Capacidad política: tal como ha sido mencionado, la capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal. Se requiere de capacidad política, entendida como la capacidad para problematizar las demandas de la sociedad, asignando recursos públicos para brindar soluciones a dichas demandas y tomar decisiones que representen y expresen los intereses colectivos y las ideologías de los mismos. Es también sumamente importante buscar la viabilidad, para que esas actividades logren cumplir finalmente con la función inherente al organismo.

Por esta razón, es necesario no limitar el análisis de las capacidades a la dimensión técnico administrativa e incorporar una aproximación que demuestre la lógica de constitución y acción de los actores sociopolíticos involucrados en un determinado campo de acción pública (Alonso, 2001).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, por su importancia demográfica, económica y su dimensión institucional, el análisis de la capacidad política, entendida como la medida en que los diferentes actores articulan sus intereses, ideologías, recursos y acciones para lograr sus objetivos, es sumamente complejo. Asimismo, los cuadros políticos interactúan con una burocracia estable. Esta amalgama de recursos humanos sumada a las características y la historia propia de cada institución construyen las capacidades estatales con la cual cada organismo responde a las demandas de la sociedad.

El mejor escenario posible es una burocracia bien preparada para cumplir con las tareas que le han asignado y funcionarios gubernamentales con capacidad política y habilidad para establecer una relación simbiótica con los integrantes del organismo, que le permita optimizar sus capacidades en pos de brindar un mejor beneficio a la ciudadanía.

En la provincia de Buenos Aires, encontramos heterogeneidad al interior de los diferentes organismos, en cuanto a la cantidad, perfiles, experiencia, capacitación tanto de funcionarios como de empleados, lo que impacta directamente en la posibilidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad. Por ejemplo, la Asesoría General de Gobierno, posee gran cantidad de profesionales sobre el total del personal, mientras que en otros organismos existe incorrecta distribución de agentes, así como gran cantidad de personal administrativo en relación al personal total. Por ello, para determinar la capacidad estatal, es importante en el diagnóstico -como veremos más adelante- analizar y detectar en cada organismo, las características en la composición de su plantel (estadísticas de edad, estudios, capacitación, antigüedad, régimen estatutario, etc.) para llevar adelante sus misiones y funciones.

Por su parte, otros autores como Rey (citado en Bernazza y Longo, 2014) centran su mirada en la voluntad política, rescatando la importancia del liderazgo de las altas

autoridades para atender intereses de la población, antes que los intereses de determinados núcleos de poder. Por ello, el concepto capacidad política se pregunta más por la movilización de recursos sociales por parte del sistema de gobierno para lograr sus objetivos políticos, que por las estructuras. Asimismo, la capacidad del Estado para Evans, tiene entre sus aspectos centrales la conectividad social, entendida como las redes externas que enlazan a los actores estatales con los sectores sociales (citado en Bernazza y Longo, 2014).

La capacidad estatal se operativiza en una serie de atributos, que expresan el modo en que el Estado interviene en las problemáticas que forman parte de la agenda pública y gubernamental. A partir de ellos, se dará respuesta a la pregunta: ¿cuándo puede considerarse que un Estado es capaz?

1.2. Atributos de la capacidad estatal

La Sociedad espera que el Estado tenga la habilidad de desempeñar tareas focalizadas para responder a sus demandas de una manera óptima. Por esta razón, es posible considerar algunos atributos que definen la forma en que se pueden brindar esas respuestas. Es posible entonces, explorar las expresiones de las capacidades estatales a través de algunos atributos (Repetto, 2003), que manifiestan la capacidad de una organización para llevar adelante sus políticas públicas.

Siguiendo otro artículo del mismo autor, señalamos un conjunto de atributos que podrían demostrar la presencia de capacidad: “coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, evaluabilidad, eficiencia, eficacia, *accountability*, legitimidad, equidad pertinente” (Repetto, 2004, pág. 19-21) y se exponen algunos ejemplos en el ámbito provincial:

- **Coordinación:** implica el modo en que los diversos actores y organismos estatales, a nivel sectorial y jurisdiccional, interactúan de forma coherente generando sinergias en función de sus tareas asignadas y/o sus ventajas comparativas a favor de cumplir los objetivos públicos previstos. Persigue alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas, lo cual reduce los costos de intercambios entre jurisdicciones y organismos, evitando superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e inter-burocráticas. En este último sentido, la coordinación es una necesidad que surge como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación

internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos políticos. La coordinación es por todo lo expuesto, una solución cuando deben abordarse cuestiones complejas que requieren aportes diversos.

Muchas veces, los esfuerzos por lograr una mayor coordinación enfrentan obstáculos y fracasos frecuentes, previsibles y reiterados, que tienen causas y consecuencias recurrentes.

A menudo resulta difícil para los Estados nacionales, provinciales y municipales producir políticas públicas coordinadas e integrales para responder a problemáticas sociales. Esto se produce porque cada nivel político se encuentra focalizado en cumplir con sus propios objetivos, sin visualizar la importancia que posee una respuesta complementaria a las que brindan las demás jurisdicciones para resolver las necesidades de la sociedad. Por ello, es fundamental fortalecer la coordinación entre nación, provincia y municipio (coordinación vertical) y entre las distintas áreas con competencia en una determinada temática del mismo nivel de gobierno (coordinación a nivel horizontal).

En la provincia de Buenos Aires, encontramos un grado de coordinación⁵⁰ dispar entre las diferentes áreas de gobierno y dentro de un mismo organismo, que funcionan muchas veces como compartimentos estancos. Asimismo, se identifican duplicaciones de incumbencias y esfuerzos, por ejemplo, para el caso del cuidado de la salud de los niños escolarizados, tenemos las acciones realizadas por el área de salud escolar del Ministerio de Salud y de la Dirección General de Cultura y Educación, que a su vez no siempre articulan con el programa ProSane del Ministerio de Salud de la Nación. Si bien existieron numerosos contactos para el trabajo entre las partes, aún resta optimizar la relación para la mejora de los resultados a obtener en dicha población. Podríamos considerar este ejemplo como un intento de coordinación, que refleja la dificultosa tarea de poder llevar adelante la misma.

Otro ejemplo de coordinación, es el trabajo conjunto entre la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC), el municipio de Azul y la Universidad Nacional del Centro, que aunaron esfuerzos y conocimientos para responder al drama de las inundaciones en el centro del territorio provincial, con un programa de Alerta Temprana Satelital de Gestión Compartida operada desde el Instituto de Hidrología de Llanuras (IHLLA).

⁵⁰ En el artículo de Pagani y Payo, en este libro, "Definiciones, alcances y desafíos en la participación ciudadana y en la articulación de las políticas públicas. Algunas consideraciones en el ámbito de la provincia de Buenos Aires", se profundiza la temática de la articulación de las políticas públicas.

- **Flexibilidad:** se refiere a la posibilidad de que las políticas se adecuen a cambios en las circunstancias subyacentes que le dan origen, para lo cual es central que éstas tengan plasticidad. En general, las políticas públicas suelen carecer de este atributo, ya sea por inercias burocráticas, por presión corporativa o por derechos adquiridos, lo cual dificulta una rápida adaptación a las cambiantes situaciones sociales (Repetto, 2003).

En un contexto dinámico y variable como el que se configura en el territorio de la provincia de Buenos Aires, es fundamental analizar y fortalecer este atributo de la capacidad y dotar a los organismos de la administración pública de la suficiente elasticidad, para hacer frente a los continuos cambios en la realidad bonaerense.

Un ejemplo es la adaptación de la organización provincial en tema de seguridad, a partir de la creación de las policías comunales (en el ámbito del Ministerio de Seguridad) pero en articulación con los municipios. Al respecto, en el presupuesto 2015 se prevén la incorporación de 10.000 efectivos policiales en la policía centralizada y de 15.000 efectivos policiales para la policía local.

- **Innovación:** se asocia a situaciones a las cuales se enfrentan las políticas públicas que requieren una modificación de las dinámicas de las acciones públicas existentes, o en la creación de nuevas. La capacidad de las instituciones para generar estos cambios requiere que las mismas se adapten a las situaciones mencionadas.

Un ejemplo de ello es el Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública, que tiene como propósito incentivar y reconocer a los servidores públicos del gobierno provincial y municipal y a organizaciones de la sociedad civil que diseñen e implementen iniciativas tendientes a incrementar el valor público y la calidad institucional. Asimismo, se espera que contribuyan a consolidar una política de Estado en materia de modernización y a generar un estímulo para el desarrollo de experiencias y elaboración de proyectos para la mejora de procesos organizativos, otorgándole al trabajador del Estado el rol de agente de cambio; potenciando transformaciones sustanciales en lo que refiere a los servicios que se le brinda al ciudadano.

Las temáticas del Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública fueron las siguientes: “agilización y simplificación de trámites” (2004), “descentralización político-administrativa del Estado” (2005), “reforma política y participación social” (2006), “gestión por participación y cooperación” (2007), “mejora de la gestión de trámites” (2008), “calidad institucional, transparencia y satisfacción ciudadana” (2009), “descentralización, desconcentración, mejora y eficiencia en la Administración Pública” (2010), “gobierno abierto” (2011/2012) y “la innovación

para el fortalecimiento institucional” (2013). Para el año 2015 la temática seleccionada es "Participación ciudadana, colaboración, y nuevas herramientas de gestión”.

Cabe agregar que el Premio busca la replicabilidad de estos proyectos o experiencias que muestren resultados favorables a la ciudadanía, promoviendo el desarrollo de mejores prácticas a través de un Banco de Proyectos de Innovación (BPI).

Otra innovación en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, es la firma digital que se está implementando en la Tesorería General de la Provincia, la Fiscalía de Estado, el Organismo de Control de Energía Eléctrica de la provincia de Buenos Aires (OCEBA), además de la Asesoría General de Gobierno y la Secretaría General. El objetivo es dar mayor celeridad a los procesos administrativos, garantizar la seguridad y la transparencia, brindar un servicio más eficiente a los ciudadanos, fomentar la participación y tener un Estado innovador y cada vez más activo. En este sentido, podemos considerar a la Provincia como pionera en procedimientos tecnológicos de avanzada como la Firma Digital, que permite desburocratizar, despapelizar y agilizar la administración pública.

Otro ejemplo que muestra la aplicación de la innovación para optimizar la gestión es el que lleva a cabo la Agencia de Recaudación de la provincia de Buenos Aires (ARBA), que ha desarrollado un sistema de monitoreo satelital y utiliza drones, con la finalidad de controlar el cumplimiento fiscal y minimizar la evasión de los impuestos provinciales, apostando a alcanzar la equidad fiscal entre los contribuyentes.

- **Calidad:** se refiere a la manera en la cual se satisfacen las demandas, a través de mecanismos que se ajustan a estándares considerados colectivamente por la institución como apropiados y transparentes. Este atributo se encuentra desarrollado en otro artículo del presente libro, por lo que no nos detendremos en su especificación y ejemplos en la Provincia.⁵¹

- **Sostenibilidad:** implica la necesidad de que las intervenciones públicas sean más perdurables en el tiempo, evitando modificaciones sustanciales en función de cambios coyunturales. Es común observar que entre los responsables políticos se fomenta la estrategia de “empezar todo de nuevo” ante cada cambio de gestión o ante cada crisis coyuntural. No obstante, existen buenos ejemplos como el de la CIC, que mantiene desde hace más de 50 años, un programa de becas doctorales

⁵¹ Para mayor detalle remitirse al artículo de Diazzi y Milito: “Sistemas de Gestión de la Calidad e Innovación”.

para jóvenes profesionales recién graduados, en el cual se propende a que desarrollen capacidades y se interesen en investigar temas prioritarios para la provincia de Buenos Aires. Otro ejemplo es el Plan Más Vida, creado en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires en 1994 y que, si bien fue incorporando modificaciones, hasta la fecha viene entregando 3 litros de leche por semana a embarazadas y niño/as hasta el ingreso escolar y una tarjeta para la compra de alimentos para sus beneficiarios en forma ininterrumpida.

- Evaluabilidad: es un concepto ligado a poder determinar si la decisión y acción pública alcanza los objetivos y metas que se había propuesto el organismo. Si bien existen en cada uno las “memorias anuales”, estas no siempre constituyen un balance al finalizar la gestión.

No obstante, este balance es de suma importancia ya que demuestra la relación de los resultados esperados/resultados obtenidos al inicio y al término de la gestión respectivamente. De esta manera, se pueden detectar los aspectos favorables para continuar y profundizar y las mejoras que se pueden llevar adelante.

Al respecto, en la Provincia cuenta con el SIGBA (Sistema Integral de Gestión en la provincia de Buenos Aires), que es un sistema que reúne información de las políticas públicas y permite la búsqueda de datos actualizados de cada una de las áreas gubernamentales. Se puede acceder a la información por municipio o por ministerios y secretarías.⁵²

- Responsabilidad: se refiere a los mecanismos que deben guiar las acciones de gobierno respecto a la rendición de cuentas de sus actos ante la sociedad. Si bien se ha avanzado en mejorar la legislación sobre el contralor intra-estatal y social de los actos de gobierno, aún no se han consolidado los procedimientos y las aptitudes que aseguren una rutina donde los funcionarios den cuenta de sus decisiones y acciones.

En la provincia de Buenos Aires, los controles están focalizados básicamente en aspectos legales y contables (Contaduría General de la Provincia -previo a la acción- y o Tribunal de Cuentas -con posterioridad a ella-).

La Contaduría General de la Provincia tiene como visión: “Convertirse en un referente para la sociedad en el derecho a controlar la Administración Pública gestionando con el compromiso de lograr probidad, transparencia, honestidad y calidad del gasto público y fomentando el desarrollo de su personal para lograr profesionales éticos y altamente calificados”. Asimismo, su misión se define como “La Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires está comprometida con el

⁵² <http://www.sigba.com.ar/public/admin/login#> Fecha de consulta: 31/03/2015.

logro de la mayor eficiencia en la fiscalización del gasto público, emitiendo normas claras, capacitando a su personal, orientando permanentemente a los organismos públicos y mejorando continuamente los procesos de contabilización" y entre sus valores se menciona: ética pública, honestidad, profesionalismo, confidencialidad, adaptabilidad al cambio, comunicación, responsabilidad: establecida en toda la organización en función de la obtención del bien común, lealtad organizacional, control de la gestión y compromiso con la calidad.⁵³

Por su parte, la Tesorería General de la Provincia tiene las siguientes atribuciones: centralizar y registrar diariamente el movimiento de los ingresos de fondos, títulos y valores que se hallen a su cargo y orden, y de los egresos que contra ellos se produzcan; planear el financiamiento hacia los sectores público y privado en función de las políticas que al efecto se fijen; abonar las órdenes de pago que le remita la Contaduría General de la Provincia; asesorar técnicamente al Poder Ejecutivo en materia de su competencia; elaborar el Presupuesto de Caja de cada Ejercicio una vez sancionado el Presupuesto de la Administración General, elevarlo al Poder Ejecutivo y al Ministerio de Economía e informar mensualmente sobre su ejecución; entre otros.⁵⁴

Como otro ejemplo de este atributo de la capacidad estatal, podemos mencionar que en la provincia de Buenos Aires los funcionarios del Poder Ejecutivo y reparticiones autárquicas descentralizadas (desde director, jerarquías superiores, y todo agente que formando parte de la Administración Pública tenga a su cargo manejo de fondos o la custodia o gestión de bienes del Estado) deben cumplir con la obligación de presentar su declaración jurada patrimonial. La Escribanía General de Gobierno, es el organismo provincial facultado a intervenir en la toma de declaración jurada de bienes de los distintos funcionarios provinciales del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y de las Municipalidades; cumpliendo uno de los presupuestos de transparencia en la gestión pública. La declaración jurada debe efectuarse al asumir el cargo público, en el plazo de treinta días a contar de la toma de posesión, dentro de los treinta días de egreso del cargo y cada cinco años. Asimismo, los agentes obligados podrán actualizar dicha documentación en oportunidad de modificar su patrimonio durante el ejercicio de sus funciones.⁵⁵

Es importante aclarar que la Escribanía General de Gobierno carece de competencia para constreñir a los funcionarios a que presenten su declaración jurada patrimonial, limitándose a su recepción y guarda y que la Dirección de

⁵³ <http://www.cgp.gba.gov.ar/EspacioPublico/institucional.aspx?Mode=MisionVision>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

⁵⁴ <http://www.tesoreria.gba.gov.ar/misionesyfunciones.html>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

⁵⁵ <http://www.egg.gba.gov.ar/secundaria2.php?p=2526>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

Personal de cada organismo o la repartición que haga sus veces, es el encargado de fiscalizar el cumplimiento de la Ley N° 9.624 y sus decretos reglamentarios.⁵⁶

- Legitimidad: la lealtad del colectivo de los individuos a una autoridad como el Estado está condicionada a la esperanza de una retribución específica y a la obtención de beneficios concretos para la sociedad. La legitimidad de la autoridad política que gestiona temporalmente al Estado depende del grado en que ésta satisfaga los intereses de la sociedad. Esto que Weber denominó legitimación o dominación legal-racional (Weber, 1998) se replica en cada nueva alternancia política.

En la Provincia, desde el año 2005, varios organismos implementan procesos de selección de personal para cargos jerárquicos, esto implica seleccionar a un agente por sus competencias y mérito para ejercer dicho rol. Para tal fin se confecciona un reglamento (marco regulatorio y orientador del proceso) que establece criterios y herramientas de evaluación y otras cuestiones legales, en base a las necesidades propias de las organizaciones en materia de recursos humanos. Estos instrumentos, otorgan legitimidad a lo establecido en los dispositivos normativos correspondientes a la temática en la Provincia: modelo de organización del personal que presenta la Ley N° 10.430 y está sustentado en ciertos principios rectores, entre los cuales encontramos el ascenso por concursos.⁵⁷

La sociedad valora a los organismos y los agentes que los integran, de acuerdo a su accionar en relación con el papel y las tareas que les han asignado. Estos son los consensos básicos que los actores involucrados, burocracia, funcionarios, la ciudadanía y los propios beneficiarios establecen sobre el modo en que el Estado enfrenta las problemáticas a abordar. A través de esta valoración de la gestión, el Estado en su conjunto será o no legitimado.

⁵⁶ Las dedaraciones juradas patrimoniales desde el momento de su recepción quedan resguardadas por un sistema informático de seguridad, pudiendo ser solicitada su vista, siempre que acrediten interés legítimo para ello o la existencia de un interés público comprometido. Los funcionarios deben formular su dedaración jurada en forma abierta, ante el Escribano General de Gobierno o ante un escribano público del registro, a su elección, quien otorgará un acta en la que constará la entrega de la misma y extenderá el testimonio correspondiente. Debe contener una descripción completa del patrimonio del agente, de su cónyuge, siempre que no medie separación judicial, y de los hijos a cargo. En la misma se consigna: el activo: indicando el carácter de los bienes, fecha y precio de adquisición, valor estimativo a la fecha de la dedaración, los bienes inmuebles con ubicación y domidilio y el pasivo: detallando nombres de acreedores, montos y condiciones de las obligaciones.

⁵⁷ Para ampliar este tema se recomienda la lectura del artículo, en este libro, de García y Quintans "El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial".

- **Equidad:** implica el logro de la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. Este atributo reconoce que la oferta de políticas públicas debe adecuarse a las necesidades que establece cada situación problemática sobre la que se intenta operar. Existe una brecha entre la magnitud y características de los problemas y el alcance de intervenciones públicas. Por ello, habitualmente se termina operando sobre las consecuencias de los problemas y no sobre sus causas. Pese a los esfuerzos realizados por las políticas públicas llevadas adelante en las últimas décadas, aún no se logra generar una igualdad de oportunidades y una verdadera equidad para todos los ciudadanos.

Un ejemplo es la autoevaluación realizada por el Ministerio de Salud en el año 2006, en el cual en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud, se realizó un taller participativo con la población beneficiaria llamado “Primeras Jornadas de Evaluación de las Funciones Esenciales de Salud Pública -FESP”. Allí se identificó que solo el 0,15% de los usuarios pensaba que existía equidad en el acceso a los servicios de salud que necesitaba. Esto dio origen entonces, a una serie de acciones y programas destinados a la inclusión de población excluida (Programa de Atención de la Salud de los Pueblos Originarios en Territorio Bonaerense; Programa de Atención a Mujeres Meretrices en conjunto con AMMAR-CTA; Ley de Fertilización Asistida) que pretenden brindar atención y prestaciones de salud a aquellos que las necesitan, aunque queda mucho por realizar en este aspecto.

- **Eficiencia:** es la relación entre los recursos utilizados y las tareas que el Estado debe cumplir. Se relaciona con la conexión entre los medios empleados y los fines conseguidos por el organismo mediante una aproximación cuantitativa de la eficiencia proponiendo su medición desde una perspectiva real, donde cada unidad de decisión pueda ser evaluada en base a sus capacidades técnicas (INDES 2001).

De esta forma, la medida de la eficiencia es un concepto relativo y no absoluto, donde el valor tomado por la eficiencia para cada entidad sub-óptima indica la desviación observada respecto a aquellas consideradas como eficientes. Es decir, se define a la eficiencia como el grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. En ese sentido, se puede considerar a la eficiencia como la relación entre los bienes y servicios consumidos y los bienes y servicios producidos o como los servicios prestados (outputs) en relación con los recursos empleados.

Así, se puede decir que una institución pública se comporta eficientemente cuando con determinados recursos obtiene el máximo resultado posible (eficiencia en inputs) o cuando se consigue alcanzar objetivos dados o prefijados utilizando los recursos mínimos (eficiencia en outputs). La eficiencia puede ser medida por

indicadores que reflejan la relación existente entre las tareas realizadas y los costos incurridos para su obtención, facilitando, de manera objetiva y homogénea, la cuantificación y evaluación de resultados (Marrón Gómez, 1993). Los nombres que toman estos indicadores son los de eficiencia productiva (o asignativa), la cual se mide en la cantidad de producto obtenido según la asignación de recursos involucrados para lograrlo; los de eficiencia técnica, concepto que se refiere a la medida en que se minimizan los desperdicios de recursos, y la capacidad de generar la máxima cantidad de productos de una cantidad de insumos dada.

El concepto de eficiencia contempla brindar un servicio al menor costo posible y los inputs y outputs determinarán la existencia de eficiencia en la gestión sobre todo para las entidades privadas, en las cuales el indicador de eficiencia suele estar expresados en unidades monetarias. Sin embargo, lo más corriente es que en organismos de gestión pública, estos logros se ponderen en unidades no monetarias.

Como ejemplo de este atributo a nivel provincial podemos mencionar el Programa Integral de Protección Ciudadana, dependiente del Ministerio de Seguridad, el cual con el fin de optimizar el plan de seguridad pública, aporta logística y tecnología (imágenes, comunicaciones) a zonas específicas y delimitadas en cuadrículas, articulando esfuerzos municipales y provinciales, con el fin de brindar una acción precisa y rápida, evitando grandes traslados, gastos en combustible, materiales o recursos humanos.⁵⁸

- **Eficacia:** es el grado en que se logran los objetivos buscados, sin importar los costos que implicó alcanzarlos. Normalmente, se acepta que la eficacia se relaciona con la posibilidad de lograr el resultado esperado o de cumplir con los objetivos propuestos. Este concepto es importante ya que, mientras la eficiencia puede corregirse optimizando los recursos utilizados en el proceso, la falta de eficacia es más grave en tanto que los resultados obtenidos no se correlacionan con los objetivos institucionales, y por lo tanto existe un fracaso en la gestión, poniéndose en duda la propia razón de ser de la institución, organismo o del propio Estado.

Para ilustrar este atributo se puede tomar un organismo provincial y contrastar sus objetivos y resultados. Por ejemplo en el caso de ARBA, cuya función es la de recaudar impuestos a nivel provincial, durante el año 2014 logró aumentar un 32,2% (más de 88.730 millones de pesos en el año), lo cual teniendo en cuenta la inflación anual (23,9%) resulta favorable y un indicador de eficacia.⁵⁹

⁵⁸ <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/SubsecPlanificacion/ProteccionCiudadana/Proteccion>. Fecha de consulta: 31/03/2015.

⁵⁹ Fuente: ARBA Estadísticas de Recaudación, 2015. <http://www.arba.gov.ar/Apartados/>

Otro ejemplo, es el IPAP (Instituto Provincial de la Administración Pública) que desde el 2002 integra la estructura de la Subsecretaría para la Modernización del Estado. Desde su creación, muchas personas han circulado en sus espacios áulicos y han nutrido la construcción de saberes. En efecto, durante el año 2014 más de 30 mil empleados estatales fueron capacitados en el marco de los programas de formación destinados a agentes provinciales y municipales⁶⁰. La capacitación permanente de los trabajadores de la administración pública es decisiva para tener un Estado moderno y eficiente ya que la profesionalización de los recursos humanos permite brindar mejores servicios a los ciudadanos.

Cada uno de los atributos mencionados anteriormente adquiere peso como expresión de la capacidad estatal. No obstante, es el tipo de interrelación y complementariedad entre ellos lo que define la capacidad de dar respuesta a los problemas, así como el desempeño de las políticas públicas. Por ello, es fundamental al iniciar una intervención organizacional (a través de un plan, programa, proyecto o asistencia técnica), realizar un diagnóstico para establecer la línea de base que en definitiva, determinará el alcance y el resultado que puede llegar a tener la posterior intervención. A continuación, se establecen algunas pautas para realizar este diagnóstico.

2. Diagnóstico de las capacidades estatales: medición y análisis

Debido a que ya hemos presentado las características inherentes a las capacidades estatales y sus atributos, en este punto describiremos las metodologías que permiten realizar un diagnóstico inicial (basal) a partir de la medición y análisis de dichas capacidades, tanto administrativas como políticas, antes de proponer cambios en los organismos públicos.

Cabe agregar que se debe tener en cuenta que las organizaciones son sistemas sociales y sus fenómenos son procesos que ocurren en un contexto sistémico complejo (Molina Arenaza, 2004). Por ello para realizar un análisis organizacional se pueden distinguir diferentes niveles: analizar los subsistemas, la estructura, los miembros y subgrupos internos y abordar a la organización en relación a su entorno. También, se puede determinar los procesos que tienen lugar y otros aspectos como por ejemplo el poder, las comunicaciones, la toma de decisiones, la cultura y el clima organizacional, entre otros.

Transparencias.asp. Fecha de consulta: 31/03/2015.

⁶⁰ Se realizaron 130 actividades en 116 municipios y 436 en organismos de la administración provincial, a las que se sumaron 89 abiertas para todos los agentes, 82 de las cuales estaban enmarcadas en la Diplomatura en Gestión Pública. Para mayor información se recomienda visitarla página web del IPAP: www.ipap.sg.gba.gov.ar. Fecha de consulta: 31/03/2015.

Una de las primeras actividades del diagnóstico de las capacidades estatales de un organismo es identificar sus actores relevantes, caracterizarlos en términos de recursos de poder disponibles para movilizar la coyuntura; para influir y ejercer presión sobre la política, así como en relación a su posibilidad de detectar oportunidades para llevar adelante acciones estratégicas.

Pero las capacidades estatales exceden una enumeración de características, componentes y atributos que poseen las organizaciones político-administrativas que conforman el Estado. Éstas son, más allá de los atributos enumerados en el punto 1.2 (Atributos de la capacidad estatal), un objetivo del Estado, que busca apoyarse en ellas para brindar solución a las problemáticas de la sociedad, así como para rediseñar y adecuar sus habilidades para intentar ofrecer respuestas a dichas problemáticas.

Por lo tanto, la capacidad estatal es un concepto práctico que se manifiesta en decisiones y acciones que contribuyen al bien general de la comunidad que depositó en el Estado su confianza. Su medición se realiza mediante un diagnóstico organizacional, a partir del cual las organizaciones pueden tener un conocimiento preciso y completo de sus fortalezas y debilidades. El conocimiento que surge de este proceso de diagnóstico y análisis permite identificar cuáles son las necesidades de cambio y abordarlos de forma más eficiente.

Normalmente, al evaluar pretendemos describir, analizar, entender y explicar las capacidades de un organismo público para satisfacer las necesidades y demandas de la población. Es decir, que cuando medimos estos aspectos ponemos a la organización como objeto de investigación.

En este marco desarrollaremos un conjunto de variables a tener en cuenta para realizar el diagnóstico. En cuanto a las capacidades administrativas será necesario analizar los recursos organizacionales (inputs); los procesos organizacionales y los servicios/productos con sus efectos e impactos (outputs) y el clima organizacional. Con respecto a las capacidades políticas tendremos en cuenta variables como el plan estratégico (proyecto institucional, si lo hay); las leyes que dan marco a su actividad; las relaciones con otros actores y sus mecanismos de coordinación/articulación al interior del Estado (a nivel horizontal y vertical, entre las diferentes áreas que lo componen y entre el organismo y la sociedad).

En primer lugar, los recursos organizacionales, que constituyen los insumos (inputs) que utiliza la organización para lograr sus objetivos, pueden ser clasificados en tres tipos: institucionales, materiales y de recursos humanos (Zürbruggen, 2005):

- Recursos institucionales: entendidos como el conjunto de reglas formales e informales que rigen en las organizaciones, así como su lógica de relacionamiento y acción inter e intra-organizativa (desde el punto de vista

funcional, de las relaciones de conducción y coordinación y de los mecanismos de participación establecidos). La estructura y la legislación que rige la organización son recursos que constituyen inputs importantes de cada institución.

- Recursos materiales: están constituidos por la cantidad, características técnicas y lógica de utilización de los instrumentos y bienes materiales disponibles por el conjunto de organizaciones.
- Recursos humanos: se encuentran compuestos por la cantidad, calificación y orientaciones volitivas de los funcionarios o empleados del conjunto del sistema interorganizativo, su distribución entre las distintas organizaciones o entre las distintas sub-unidades que componen la institución.

Estos tres tipos de recursos son insumos que el organismo utiliza en sus procesos para brindar los productos y servicios esperados por la sociedad, transformando estos inputs y outputs (Kabanoff, Waldersee y Cohen, 1995).

Un ejemplo pertinente en este aspecto es el Plan Anual de Vacunación: que tiene inputs (insumos/vacunas) y outputs (personas vacunadas, prevención de una determinada enfermedad, reducción de la incidencia de una determinada patología), o la gestión provincial del Plan Nacional NACER/SUMAR, que toma como beneficiarios a embarazadas y niños entre 0 a 6 años (actualmente extendido a toda la población adolescente y adulta sin cobertura de salud específica) y le asigna dinero (inputs) a los prestadores del sub-sector público de salud, por prestaciones que se le realicen a sus beneficiarios por logros sanitarios alcanzados (outputs).

En relación a los procesos organizacionales, estos pueden ser medidos y analizados mediante variables que contribuirán a conocer las capacidades estatales de la institución. Esas variables pueden comprender: unidades de tiempo (tiempo para la resolución de determinado expediente por ejemplo); cantidad de insumos utilizados para generar dicho servicio en relación al producto (variables relacionadas con la eficiencia); organización del trabajo (asignación de actividades específicas según competencias, responsabilidad nominal para con las tareas a realizar; redes de trabajo) entre otros elementos.

Un diagnóstico de las capacidades estatales debe incluir también una medición en los servicios/productos obtenidos - “outputs” de la organización-, y los cambios que los mismos han logrado en los destinatarios o el medio (efecto/impacto):

- Producto: es un bien producido o un servicio prestado a partir de procesos donde se ponen en juego las capacidades del organismo. Se debe tener en cuenta que los productos pueden lograrse y aún así, no provocar el cambio o efecto esperado y menos aún el impacto propuesto.

Por ejemplo, en el tema de salud, que los hospitales provinciales o municipales realicen un mayor número de ecografías obstétricas (producto), puede no llegar a reducir la tasa de muertes maternas provinciales (que es el objetivo final de la política materno-infantil del organismo y del Estado, cuyo deber es cuidar la salud de las mujeres en edad reproductiva que no deben poner en riesgo sus vidas).

- Efecto: es un cambio directo que las intervenciones (planes, programas, proyectos o asistencia técnica) buscan lograr en los destinatarios. Se relaciona con la misión y el plan estratégico de cada organismo, con el grado de su cumplimiento y con la capacidad de la institución para llevarlo adelante. Por ejemplo, el Ministerio de Salud provincial puede aumentar el número de hospitales en la provincia de Buenos Aires (producto). Este hecho incrementará la cobertura sanitaria de la población bonaerense (efecto 1) y brindará mayores controles de salud a los usuarios del sistema público (efecto 2). Ahora bien, estos dos efectos pueden lograr (o no) una mejora en la salud de la población que habite el territorio provincial (lo cual constituirá un impacto sanitario).
- Impacto: es un cambio mediato y real en el desarrollo humano, medido a partir del grado de bienestar logrado en los beneficiarios de las acciones realizadas por la institución/organismo. Por lo general, un impacto genera un cambio en la vida de las personas (ejemplo: mejora de la calidad de vida de los ciudadanos). Los impactos representan metas subyacentes: mejorar las condiciones sanitarias de la población (impacto). Este impacto, se logrará como consecuencia de una mayor oferta de salud (hospitales/producto) y por ende, una mejora en la cobertura de salud de la población (efecto).

Para resumir los conceptos expuestos anteriormente y acercar una metodología que permita realizar un diagnóstico situacional de la organización, elaboramos una tabla para medir capacidades administrativas que contiene: una descripción de los elementos que demuestran este tipo de capacidad de un organización, las variables e indicadores que corresponden a las formas de expresar y medir los inputs, los procesos y los outputs de una institución pública.

Capacidades administrativas según input, procesos y output

Niveles	INPUT	PROCESOS	OUTPUT
Descripción de las variables que conforman la capacidad administrativa	Recursos: Institucionales (estructura) Materiales (presupuesto) Humanos (cantidad y perfil de los puestos de trabajo).	Actividades o tareas: que conforman los planes, programas y proyectos del organismo. Se puede medir el tiempo, cantidad de insumos utilizados, organización del trabajo, redes de trabajo, ejecución del presupuesto, dimensión organizacional.	Productos y servicios: bienes producidos o servicios prestados por el organismo y su resultado, efecto e impacto.
Indicadores (ejemplos)	Plantas físicas, equipamientos, herramientas, materiales, plantel de recursos humanos, perfiles, misiones y funciones, reglamentaciones y normas, sistemas de información.	Indicadores de cumplimiento presupuestario. Coherencia interna: grado de relación de lo conducido respecto a lo iniciado. Ejemplos: gasto ejecutado / gasto programado - proyectos conducidos / proyectos iniciados. Indicadores de eficiencia: grado de optimización del resultado obtenido en relación con los recursos empleados. Ejemplos: tiempo promedio para procesar solicitudes de licencia. Indicadores Económicos: informan sobre la minimización de costos de recursos empleados.	Indicadores de producto: calidad y cantidad de unidades producidas o servicios brindados. Ejemplo: número total de prestaciones realizadas/ número total de prestaciones programadas (cantidad de vacunas aplicadas/programadas a aplicar). Indicadores de efecto: capacidad de los productos de la institución para influir de manera directa en la mejora deseada. Ejemplo: control de la enfermedad para la cual se administró la vacuna. Indicadores de impacto: capacidad de transformación de la realidad a partir del producto y del efecto generado.

		Ejemplo: reducción del costo total de la campaña de vacunación a nivel provincial debido a la nueva estrategia de división de tareas del personal de enfermería	Ejemplo: reducción de la mortalidad infantil debido al control de la enfermedad prevenible con el programa de vacunación llevado a cabo.
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, el clima organizacional también debe formar parte de la medición y análisis de las capacidades administrativas de la organización ya que es la variable que da cuenta del contexto interno de la organización y que por lo tanto, es capaz de afectar los procesos de trabajo, impactar sobre los comportamientos de los individuos y modificar la eficacia y efectividad de la institución.

El concepto de clima organizacional incluye: el ambiente físico (condiciones de ruidos, calor, contaminación, instalaciones), aspectos estructurales (tamaño de la organización, estructura formal, estilo de dirección), el ambiente social (compañerismo, conflictos entre personas, comunicaciones), variables personales (aptitudes, actitudes, motivaciones, expectativas) y variables propias del comportamiento de la organización (productividad, ausentismo, rotaciones, satisfacción laboral, tensiones, stress). Por lo general los estudios de clima laboral son encarados desde áreas de gestión de los recursos humanos⁶¹.

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires, parte de estas temáticas son competencia de la Secretaría de Personal y Política de Recursos Humanos (Decreto N° 658/12 del 16 de Agosto de 2012) cuya misión es llevar adelante la política en la materia, tendiente al mejor desempeño de las prestaciones y servicios del Estado provincial. Entre las acciones que lleva adelante se menciona: propiciar, ejecutar y supervisar los relevamientos, registros y controles de los recursos humanos de la Administración Pública Provincial y promover la aplicación de instrumentos y herramientas innovadoras en la mejora continua en la gestión de los recursos humanos. En particular, la Dirección Provincial de Condiciones y Servicios Laborales, específicamente relacionada con el clima laboral, debe proponer políticas de optimización de las condiciones laborales de los recursos humanos de la Provincia⁶² y determinar las pautas para la conformación y la administración de

⁶¹ Según Longo (2002) el subsistema Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales es el que comprende la gestión del clima organizativo. Profundizar en el artículo de Quintans y García en este libro.

⁶² En este sentido, dentro de la provincia de Buenos Aires se creó la Comisión Mixta de Salud

un registro de ámbitos laborales y diagnóstico de las condiciones de labor.

Pero, como se dijo, tenemos que tener en cuenta que no sólo se debe medir la capacidad estatal en términos técnico-administrativos, sino también medir la dimensión política de la institución. Por ello, partiendo de la subdivisión de capacidades políticas y administrativas, al cuadro anterior se debe sumar la dimensión política expuesta por Lattuada y Nogueira (2011) que proponen un método con dimensiones e indicadores de las capacidades estatales.

En lo relativo a la dimensión de las capacidades políticas, estas presentan variables relacionadas con un nivel macro que contempla el Plan Estratégico y las leyes marco y, un nivel micro, relativo a dos mecanismos de coordinación/ articulación: uno al interior del Estado, a nivel horizontal y vertical, entre las diferentes áreas que lo componen y otro entre el Estado y la Sociedad (Lattuada y Nogueira, 2011).

Las capacidades políticas de los organismos pueden medirse según los parámetros que trasuntan las relaciones del mismo con el sistema político y con los poderes que conforman el Estado y con la manera de implementar las políticas institucionales (Isuani, 2012). También resulta de importancia la relación del organismo con el poder ejecutivo, los demás organismos, la legislatura, y con la sociedad civil.

Asimismo, es preponderante la forma en que los organismos implementan las políticas públicas y desarrollan mecanismos que permitan atender los intereses sociales, así como potenciar la capacidad proactiva del Estado planificando y proyectando el futuro de las instituciones a largo plazo e involucrando de manera creativa a los diversos actores y recursos disponibles en la sociedad (Isuani, 2012).

3. Fortalecimiento de las capacidades estatales

Luego de realizar el diagnóstico situacional inicial de la organización, se podrá, si se utilizan las herramientas y la metodología adecuada, detectar variables que permitirán proponer mejoras institucionales para fortalecer las capacidades estatales a partir del análisis de los déficit institucionales hallados.

En el presente apartado, se propondrán algunos tópicos de utilidad para establecer mecanismos y metodologías para mejorar las capacidades institucionales. En particular será necesario mejorar la articulación y coordinación con los otros

y Seguridad en el Empleo Público (CoMiSaSEP) que tiene a su cargo el tratamiento de las políticas públicas vinculadas a las condiciones y medio ambiente de trabajo de los empleados del Poder Ejecutivo Provincial, atendiendo a cuestiones referidas a la prevención y protección de la vida y la salud de todas las personas que se desempeñen en las dependencias públicas. Elabora recomendaciones por consenso entre representantes del Poder Ejecutivo y de los sindicatos estatales y está integrada por representantes del Poder Ejecutivo Provincial y de los sindicatos de los trabajadores estatales.

actores que intervienen en la temática y/o competencia de la organización que se quiere fortalecer, así como optimizar la capacitación de los recursos humanos y estudiar los cambios. Ello porque en principio, el fortalecimiento de los atributos que conforman las capacidades estatales está ligado a las características del entramado institucional y al mapa de actores que interactúa en él. Estos actores, con distintos grados de decisión y recursos, son los que tienen que emprender la tarea de reconstruir la capacidad estatal.

Por ello, se propone ante cada problemática a abordar, realizar un análisis de actores donde se deben detallar los organismos y las áreas que intervienen en la materia objeto de estudio, sus competencias, la normativa que las regula, la información que poseen y las relaciones que mantienen con otras áreas. Ello permite elaborar distintos cuadros y gráficos, a los efectos de contemplar la totalidad de los actores involucrados, sus competencias e interrelaciones. También es conveniente realizar un relevamiento normativo de los organismos involucrados y de sus competencias a fin de identificarlos y comprender su injerencia en la temática.

En primer término se puede realizar una representación gráfica de los organismos involucrados, a fin de dar cuenta de la totalidad y diversidad de los actores involucrados que intervienen en una determinada materia. Luego, y para profundizar el análisis, se puede elaborar un cuadro, donde consten las competencias, la información que posee y la relación con otras áreas de cada uno de los actores. Con este cuadro se visualizan las distintas instancias en las que intervienen cada una de los organismos y se identifica la superposición de algunas competencias, así como la falta de acceso formal a la información entre los diferentes actores. El esquema sería el siguiente: área, competencia, normativa, información que posee, relación con otras áreas y observaciones.

Asimismo, se debe tener en cuenta el grado de capacidad administrativa y política de la institución en la que se procura realizar la mejora, las formas en las cuales se relacionan o combinan esas capacidades, los obstáculos institucionales que afectan sus capacidades administrativas y políticas, las fortalezas y debilidades existentes en el organismo, las restricciones de la institucionalidad (endógenas y exógenas) en el campo de la administración y la política social (Repetto, 2003).

La construcción de capacidad estatal requiere que las instituciones tengan estrategias adaptativas para reasignar recursos materiales y cognitivos, transformando las reglas de ser necesario, y generar un cambio institucional "marginal", en donde se afecten sólo los aspectos formales, sin que cambien los principios de la institución (Lanzara, 1999).

Otro aspecto a tener en cuenta cuando se propone un fortalecimiento de las capacidades estatales, es la velocidad con la cual se intentan efectuar las

modificaciones, pudiendo ser de forma “rápida” o “lenta” en el tiempo.

En la provincia de Buenos Aires, existen ejemplos de ambos tipos de cambios institucionales. En el caso del ARBA, a partir de su ley de creación se originaron cambios institucionales amplios y rápidos tanto a nivel formal como informal. Es así que anteriormente, en el Ministerio de Economía, la Subsecretaría de Ingresos Públicos, cumplía la tarea recaudadora en el ámbito provincial; y a través de una reforma normativa, se creó una Agencia moderna, con una estructura más funcional y una lógica de funcionamiento innovadora, totalmente distinta a la organización preexistente, este cambio de produjo en un lapso corto de tiempo.

Por otra parte, en el caso de la policía local (creada por el Decreto N° 373/14) el cambio institucional en el área de seguridad se dio a partir de un proceso gradual basado en la capacitación del nuevo personal, que comenzó hace varios años y cuyos resultados no serán inmediatos. Se plantea una progresividad en la implementación de dicha política pública, que hoy ya se ha plasmado en algunos municipios de la provincia de Buenos Aires.

Pero estas modificaciones destinadas a mejorar el nivel y el desempeño de las instituciones en particular, y del Estado en general, necesitan entre otros elementos, de cuadros técnico-políticos capaces de realizar los cambios pertinentes. La profesionalización, la capacitación del recurso humano existente y la conformación de equipos meritocráticos en el Estado, son entre otras alternativas, potenciales caminos para mejorar las capacidades estatales, tanto en lo relativo a la preparación de los recursos humanos para las acciones que el organismo debe llevar adelante, como en lo referente a la red de trabajo, a la cultura o las características organizacionales.

Además, es fundamental la existencia de un funcionariado altamente calificado, con conocimientos pertinentes y que se caractericen por ser probos al momento de administrar el Estado. El desarrollo de estas capacidades requiere de una organización capaz de ofrecer incentivos para captar y retener a los funcionarios más capacitados, así como la conformación de una conducta profesional que promueva el prestigio de la carrera en el sector público⁶³. Al respecto, puede citarse como ejemplo en la provincia de Buenos Aires, una experiencia de profesionalización a partir de la creación del cuerpo de Expertos en Gestión Pública. El Poder Ejecutivo provincial, creó este equipo con el propósito de consolidar una gestión pública moderna que cuente con equipos técnicos especializados preparados para la implementación de procesos de mejora e

⁶³ Para ampliar este tema se recomienda la lectura del artículo, en este libro, de García y Quintans “El desafío de gestionar los Recursos Humanos en la Administración Pública Provincial”.

innovación de la gestión. El proceso de selección fue a partir de una evaluación que tuvo diversas etapas, entre la que se destaca la realización de un posgrado de Especialización en Gestión Pública, que estuvo a cargo de una Universidad Nacional.⁶⁴

Asimismo, al realizar una intervención destinada a fortalecer la institución hay que fijar objetivos, resultados a lograr, productos y plazos que integrarán un plan de trabajo compuesto básicamente por acciones de mejora. El fortalecimiento de las capacidades debe lograrse correlacionando los objetivos, la misión y la visión, la integración horizontal y vertical al interior de la institución, la concordancia entre su estrategia y su estructura, los procesos que se llevan a cabo, la optimización de la utilización del tiempo y el incremento en la calidad y cantidad de productos y servicios producidos en relación a los esperados para la organización. Dicho plan de trabajo, denominado Plan de Fortalecimiento Organizacional, guiará los cambios para mejorar definitivamente las capacidades estatales de la organización.

3.1. Evaluación de grado de fortalecimiento de las capacidades estatales a partir de una intervención

En este apartado, nos referiremos a la evaluación que se debe realizar con posterioridad a una intervención implementada en una organización, para fortalecer sus capacidades estatales. Será necesario elaborar pautas que permitan determinar si la intervención que se realizó en la organización con el fin de fortalecer sus capacidades, alcanzó su cometido y en qué medida se ha logrado dicho fortalecimiento.

En principio, debe realizarse una evaluación que involucre todas las áreas exploradas inicialmente en el diagnóstico situacional, haciendo foco en aquellas detectadas como susceptibles de ser mejoradas. Como insumo fundamental se deberá tener en cuenta los datos obtenidos en el diagnóstico inicial (variables e indicadores que permiten medir y analizar las capacidades estatales enumeradas en el apartado 2: Diagnóstico de las capacidades estatales: medición y análisis). Tal como expresamos anteriormente, de dicho diagnóstico surge el Plan de Fortalecimiento Organizacional que va a ser objeto de evaluación en esta instancia. De esta manera, los datos que surjan de la evaluación del Plan de Fortalecimiento Organizacional, servirán de insumo para ser comparados con los resultados del diagnóstico inicial. Así comenzará un nuevo ciclo de diagnóstico, propuesta, intervención e implementación y evaluación de la intervención que colaborará en el camino de la mejora continua del organismo.

⁶⁴ Para mayor detalle remitirse al artículo de Galinelli y Migliore: "Administración y gestión pública ¿De qué hablamos cuando hablamos de gestión?".

En definitiva, para fortalecer las capacidades organizacionales, es preciso realizar un análisis inicial del organismo, determinar aspectos deficitarios o susceptibles de ser fortalecidos (estructura, recursos humanos, uso del tiempo, cultura, clima, etc.), realizar un Plan de Fortalecimiento Organizacional para potenciar las capacidades estatales y solucionar los problemas detectados. Luego, será necesario medir y analizar los resultados del mismo para determinar si se cumplieron los objetivos planteados y en qué medida se fortalecieron las capacidades del organismo a partir de la intervención realizada.

Pero en función de la definición de capacidades estatales resulta fundamental también, analizar el rol que los actores políticos tuvieron durante el proceso de intervención, en particular, el interés del sistema político en fortalecer las capacidades estatales y en jerarquizar el funcionamiento del Estado (Isuani, 2011). Dicho interés debe plasmarse en acciones de apoyo concreto durante todo el proceso de intervención (diseño, implementación y evaluación) a los actores involucrados en el mismo. Ello porque, para Sotelo Maciel, la capacidad es una dimensión crucial que refleja la solvencia y la disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la resolución de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo de las organizaciones estatales (citado en Bernazza y Longo, 2014).

Consideramos que no alcanza solo con un análisis inicial de las capacidades tanto administrativas como políticas, ni con realizar acciones tendientes a su fortalecimiento, sino que es fundamental evaluar en qué medida luego del proceso de intervención éstas fueron mejoradas. Pero a su vez, como entendemos que la mejora es un proceso continuo, la evaluación se transformará en un nuevo diagnóstico que dará pie a un nuevo Plan de Fortalecimiento que como tal deberá ser evaluado.

Conclusiones y reflexiones finales

En función de lo expresado en el presente trabajo, consideramos que el camino para enfrentar los problemas y desafíos de la política pública es mejorar las capacidades estatales provinciales. Sin embargo, este artículo no pretende agotar los debates acerca de la capacidad estatal, sino realizar aportes para continuar la discusión sobre el tema, en especial considerando la importancia que tiene su análisis y fortalecimiento en el ámbito de provincia de Buenos Aires.

Para ello, se intentó proponer indicadores para medir y analizar las capacidades del Estado a través de sus organismos, pero sin descuidar la dimensión política del concepto. En este sentido, compartimos el criterio de incorporar “los fines” en el análisis de las capacidades estatales, alejándonos del criterio gerencialista que solo enfoca en los resultados. Creemos que entre los fines de un organismo público, se

encuentran los compromisos del Estado para con la sociedad, a fin de lograr beneficios colectivos y garantizar acceso a derechos. El Estado debe entonces fortalecer sus capacidades para brindar un desarrollo incluyente y una mejora de la calidad de vida de la población.

En la evolución histórica de la concepción del Estado, el modelo weberiano fue desplazado por el denominado *New Public Management* que puso el acento en nuevos instrumentos, operatividades y medios trasladando el modelo gerencial privado al sector público, despolitizando al Estado a partir del principio de eficacia y de eficiencia. Pero con la crisis de las políticas de ajuste y de las reformas estructurales del Estado, emergió el enfoque neoinstitucional que se centró en la calidad institucional y en los procesos de modernización del sector público- estatal. Entendemos al Estado, no como un problema sino como una solución a las problemáticas de la sociedad⁶⁵, para lo cual se requiere fortalecer las capacidades estatales a partir del aumento de la profesionalidad, la transparencia y la articulación entre los distintos organismos (dimensión horizontal) y niveles (dimensión vertical) que lo conforman.

Para ello es necesario robustecer todas las capacidades ligadas a la gestión de las políticas públicas (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad, eficiencia, eficacia, responsabilidad, legitimidad y equidad pertinente), no sólo las administrativas sino también las políticas.

En tanto, como desarrollamos anteriormente, las capacidades estatales son una expresión combinada de capacidad técnico administrativa y capacidad política, siendo cada una de ellas condición necesaria para un correcto desempeño de un organismo público. Por otro lado, es necesario tener en cuenta que las expresiones y grados de las capacidades estatales pueden variar según las áreas de acción pública, así como dentro de una misma área en distinto momento temporal, por lo cual, se sugiere analizar, medir, fortalecer y evaluar ambos tipos de capacidades (administrativas y políticas) en los organismos públicos de la provincia de Buenos Aires de manera continua.

Lo cierto es que las capacidades estatales están asociadas a un proceso político caracterizado por la interacción entre actores que movilizan sus recursos de poder dentro de ciertos marcos formales e informales, intentando imponer intereses e ideologías.

Pero la capacidad estatal no implica “capacidad para hacer cualquier cosa”, sino para ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población. Por su parte, los cambios institucionales necesarios para construir capacidades

⁶⁵ En alusión a la mesa de políticas públicas de las jornadas en sociología de la UNLP, que lleva como nombre el título del libro de Evans, *El Estado como problema y como solución*.

(tanto para reformas como para la gestión cotidiana) son difíciles y costosos e implican nuevos equilibrios en los resultados de las interacciones de los actores que están sujetos a restricciones políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales.

En suma, construir una institucionalidad para hacer frente a los actuales problemas y desafíos de la gestión pública no es tarea fácil y de resolución inmediata. Del modo en que se combinen los cambios burocráticos y políticos dependerán las respuestas que las capacidades estatales puedan aportar a la mejora en la calidad de vida de la población.

Asimismo, entre las responsabilidades del Estado identificamos la de formular una visión y un proyecto de gobierno, liderarlo mediante la transformación de las instituciones para el logro de los objetivos, así como la de conformar y conducir equipos, de comunicar, motivar y movilizar las capacidades propias de las organizaciones estatales y gestionar sobre la base de una visión transformadora que sólo otorga la política. Por lo cual, para analizar, medir y evaluar la capacidad pública se debe tener en cuenta la capacidad de formular un proyecto y liderarlo. La gestión debe dedicar su energía a aumentar el compromiso de los actores estatales y sociales con la visión sobre el futuro común y sobre el rol del Estado en ese contexto.

Por ello, los sistemas administrativos transversales de planificación y control, empleo público, innovación tecnológica y gestión de los recursos económicos, sólo son eficaces si van acompañados del liderazgo, comunicación y movilización que son, en definitiva, los aspectos que le otorgan sentido y direccionalidad a los esfuerzos sociales y a los aportes de la tecno-burocracia.

El presente trabajo intentó realizar aportes para pensar en conjunto la gestión pública provincial y el rol estatal, así como reflexionar acerca de para quién se gestiona, de manera de poder mejorar y brindar más y mejores productos y servicios a todos los ciudadanos bonaerenses. Por su importancia relativa y específica, la provincia de Buenos Aires debe estar a la vanguardia en materia de desarrollo y gestión, fortaleciendo políticas públicas como el juicio por jurados, las reformas en Salud y Educación, las reformas fiscales, la policía judicial o la implementación de instrumentos innovadores como la Firma Digital, que permiten simplificar trámites, transparentar procesos y mejorar la eficiencia administrativa. También se fortalecen las capacidades poniendo en marcha herramientas para ampliar los mecanismos de gestión, comunicación y participación para mejorar el vínculo entre el Estado y los ciudadanos. En este sentido, el desarrollo tecnológico y la creación de nuevas aplicaciones son de gran utilidad para generar una horizontalidad en los procesos, mejorar la democracia y fortalecer la calidad institucional.

Por último, se intentó propiciar el debate acerca de la temática de las capacidades estatales entre todos los efectores de políticas públicas, porque es fundamental para impulsar mecanismos que permitan mejorar la vida de los ciudadanos. Ello porque entendemos que el Estado debe ser el espacio común para la construcción e integración de proyectos e ideas.

Bibliografía

- Alonso Guillermo (2001). "Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad". En Camou, Antonio (comp.) *Los desafíos de la gobernabilidad*. México DF: FLACSO /UNAM/Plaza y Valdés.
- Andrews Rhys; Van de Walle Steven (2102). *New public management and citizens'perceptions of local service efficiency, responsiveness, equity and effectiveness*. European Commission, COCOPS Working paper no. 7.
- ARBA (2015). "*Transparencia en la gestión*". Estadísticas de Recaudación. Disponible en: <http://www.arba.gov.ar/Apartados/Transparencias.asp>
- Bemazza, Claudia y Longo, Gustavo (2014). "Debates sobre capacidades estatales en la Argentina: Un estado del Arte". En *Revista Estado y Políticas Públicas* Nº 3.
- Bertranou, Julián. (2013). "Capacidad estatal: Aportes al debate conceptual". En *Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública*. Mendoza, Setiembre.
- Burki, Shahid y Perry, Guillermo (1998). "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional". Washington D.C: Banco Mundial.
- Charnes Abraham; Cooper, William y Rhodes, Edwardo L. (1979). "Short communication: Measuring the efficiency of decision making units, *European Journal of Operational Research*" 3, 339.
- Hintze, Jorge (2002). "Capacidad institucional y profesionalización: el enfoque ORH". En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Hildebrand, Mary E. y Grindle, Merilee S. (1997). "Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done?". En Merilee S. Grindle (ed.) *Getting Good Government*. Harvard University Press, Boston.
- INDES (2001). "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?". Documento de Trabajo I-24. Washington, D.C: BID.
- Isuani, Fernando J. (2012). "Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales". En *Documentos Aportes Administración Pública Gestión. Estatal*. 19: 51-74. Disponible en: <http://biblioteca virtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/Documentos y Aportes/artide/view/1286>.
- Kabanoff Boris, Waldersee Robert and Cohen Marcus (1995). Espoused values and organizational change themes. "*Academy of Management Journal*", 38(4), 1075-1104.
- Lanzara, Giovan Francesco (1999), "Por qué es tan difícil construir las instituciones". En *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 38, Nº 152, Buenos Aires.
- Lattuada, Mario y Nogueira, María Elena (2011). "Capacidades estatales y políticas públicas. Una propuesta para el abordaje de las políticas agropecuarias en la Argentina contemporánea (1991-2011)". En *Estudios Rurales. Publicación de Centro de Estudios de La Argentina Rural*. Bernal, Vol. 1 Nº 1.
- Marrón Gómez, Ángel (1993). "Medición y mejora de la calidad en los servicios públicos

en el ámbito de los departamentos ministeriales, con especial referencia al ministerio de economía y hacienda”. Ministerio de Economía y Hacienda INAP Madrid, España.

- Matus, Carlos. (1987). “Política, planificación y gobierno”. Caracas: Fundación ALTADIR.
- Migdal, Joel (1988). “Strong Societies and Weak States”, Princeton, Princeton University Press.
- Molina Arenaza Eugenio (2004). “Constructivismo sistémico y diagnóstico organizacional”. En *Gestión Tercer Milenio*, 13 (7) : 79-86.
- Pérez-López Gemma, Zafra-Gómez José, Prior-Jiménez Diego (2013). “Determining the Relationship between Efficiency and NPM-Delivery Forms and the Impact of Global Crisis. Evidence from Spanish Local Governments, 11th Public Management Research Conference, Madison, Wisconsin”.
- Pichardo Muñoz, Arlette (1993). *Planificación y Programación Social; Desarrollo Histórico de la Planificación*. Buenos Aires: Ed. Lumen/Humanitas.
- PNUD (2010). *Medición de la capacidad. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Grupo de desarrollo de la capacidad del PNUD, Dirección de Políticas de Desarrollo, PNUD. Ed. Kanni Wignaraja- PNUD. Disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/undp/library>
- Repetto Fabián (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. En *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, 28-31.
- Repetto Fabián. (2004). “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. Documentos de Trabajo Del INDES. Serie Documentos de Trabajo I-52 Washington, D.C.
- Repetto Fabián (2010). “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Rodríguez Mansilla, Darío (2008). *Diagnóstico Organizacional: elementos para su estudio*. Chile: Ed Universidad Católica de Chile. Impresores Salesianos.
- Weber, Max (1998). *El político y el científico*. Buenos Aires: Alianza.
- Zúbrigen, Cristina (2005). “Las capacidades estatales en la política comercial uruguaya”. Documento, Universidad ORT, mimeo.